

Tomasz Młynarski

BILANS POLSKIEJ PREZYDENCJI W SEKTORZE ENERGETYCZNYM

Organizacja i przebieg polskiej prezydencji w UE

Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, zwane prezydencją, to okres, w którym trzy państwa członkowskie Unii Europejskiej (*Team Presidency*) przez 18 miesięcy kolejno przewodniczą posiedzeniom Rady UE, zmieniając się co pół roku w ramach tzw. trio. Przewodniczenie pracom Rady Unii Europejskiej to duża odpowiedzialność, gdyż jest to jeden z najważniejszych organów decyzyjnych Unii. Kraj sprawujący prezydencję reprezentuje Radę wobec instytucji UE, w szczególności wobec Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Zadanie to wymaga przede wszystkim biegłości proceduralnej i merytorycznej, zarówno na szczeblu politycznym, jak i przede wszystkim urzędniczym. Państwo sprawujące prezydencję prowadzi prace Rady (RUE) i kształtuje jej relacje z partnerami instytucjonalnymi, przewodniczy spotkaniom roboczym, a także staje się gospodarzem większości wydarzeń w UE, nadaje kierunek politycznego rozwoju na wszystkich polach aktywności Unii. Kluczowym zadaniem prezydencji jest wypracowywanie porozumień pomiędzy państwami członkowskimi, szczególnie wtedy, gdy poruszane są kwestie drażliwe i kontrowersyjne.

Ocena skuteczności prezydencji dotyczy sposobu organizacji i samego przebiegu prezydencji, zarówno w aspekcie organizacyjno-zarządczym, jak i merytorycznym w postaci wypracowanych decyzji, a także przez pryzmat kryteriów nieformalnych. W trakcie polskiej prezydencji w Polsce odbyły się 452 spotkania,

w tym 20 nieformalnych posiedzeń Rady UE i spotkań ministrów UE, 30 konferencji na poziomie ministerialnym oraz ponad 300 spotkań eksperckich¹. W Brukseli odbyło się 1940 spotkań, m.in. rady i komitety. W sumie na spotkania związane z prezydencją przyjechało do Polski około 30 tysięcy delegatów, akredytowało się 2150 dziennikarzy. Z organizacyjnego punktu widzenia, pierwszą polską prezydencję należy uznać za sukces, zważywszy na ilość wydarzeń i skalę podejmowanych przedsięwzięć, od inicjatyw politycznych po wydarzenia kulturalne.

Uwarunkowania instytucjonalizacji bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej

UE jest znaczącym konsumentem energii zarówno w skali regionalnej, jak i globalnej. Państwa członkowskie UE importują 62% gazu, ponadto 82% zużywanej ropy naftowej oraz 41% węgla². W konsekwencji wspólnota stoi przed wyzwaniem zbudowania jednolitej polityki energetycznej. Konkurencyjność i liberalizacja zasad współpracy są niewystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego całej unii. Niezbędne jest nowe podejście zakładające bezpieczeństwo dostaw i znalezienie konsensusu wobec ostrych wymagań polityki klimatycznej UE, determinującej strukturę stosowanych paliw w państwach członkowskich UE. Stworzenie zintegrowanego podejścia i wspólnoty interesów w sektorze energetycznym UE jest tym trudniejsze, że państwa mają różne interesy i są niechętne przekazywaniu instytucjom UE prawa do wprowadzenia i realizacji polityki zagranicznej w ramach WPZiB UE. Barię w ustanowieniu wspólnej wizji polityki bezpieczeństwa energetycznego jest fakt, że żaden z krajów nie zamierza pozwolić Brukseli na definiowanie krajowych priorytetów polityki energetycznej.

Kształtując politykę bezpieczeństwa energetycznego, UE pokłada nadzieje w moc rynku i mechanizmy handlu międzynarodowego, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, które dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, nie wahają się użyć wojska. Działania zmierzające do zapewnienia alternatywnych dostaw, szczególnie gazu z Azji Środkowej, są skutecznie niwelowane przez rosyjskie interesy i podważane przez brak jednomyślności krajów UE oraz angażowanie się europejskich koncernów energetycznych w konkurencyjne inwestycje (*South Stream* versus *Nabucco*), które podważają istotę projektów uniezależniających dostawy surowców od Rosji.

¹ *Pół roku prezydencji w liczbach*, www.pl2011.eu/content/pol-roku-prezydencji-w-liczbach [28.12.2011].

² *EU Energy in Figures 2010*, European Commission, Directorate-General for Energy and Transport, DG TREN, www.ec.europa.eu/energy/publications/doc/statistics/part_2_energy_pocket_book_2010.pdf; *Europe Switches to Gas*, Euractiv, www.euractiv.com/en/energy/europe-switches-gas [15.04.2010].

Ograniczanie aktywności Brukseli do polityki liberalizacji rynku i swobodnej konkurencji nie ma dużego wpływu na niezależnienie się od dostawców zewnętrznych wobec braku własnych surowców energetycznych. Unia powinna bardziej angażować się w budowę solidnych podstaw wspólnej polityki energetycznej wobec dostawców zewnętrznych, a także zapewnić ściślejszą współpracę z krajami tranzytowymi, szczególnie z Gruzją i Ukrainą.

Bezpieczeństwo energetyczne będąc częścią systemu bezpieczeństwa narodowego, coraz częściej stanowi kluczowy element polityki nie tylko gospodarczej, ale również zagranicznej współczesnych państw. W tym kontekście UE będzie musiała stawić czoła wielu wyzwaniom związanym ze zmianami geopolityczno-strategicznymi oraz ekonomicznymi. Wyzwaniem, przed którym stoi Komisja Europejska jest wdrożenie skuteczniejszej polityki energetycznej obejmującej m.in. koordynację decyzji swoich państw członkowskich, wsparcie projektów integracji sieci gazociągów wewnątrz Unii, tak aby gaz mógł łatwiej przepływać między państwami członkowskimi na wypadek zakłóceń w dostawach oraz dążenie do uzyskania kompetencji zawierania kontraktów na dostawy surowców w imieniu swoich państw członkowskich. Ponadto podstawą wspólnej europejskiej polityki energetycznej powinna być również zasada solidarności w sytuacjach kryzysowych.

Oczekiwania wobec Polski w sektorze energetycznym

Wśród priorytetów polskiej prezydencji główne cele krążyły wokół zewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa energetycznego, stanowiącego część polityki energetycznej UE. W tym sensie polska prezydencja stanowiła dopełnienie prezydencji węgierskiej, która skupiła się na budowaniu wewnętrznego rynku energii. Trudno przeceniać możliwości półrocznej prezydencji rotacyjnej, w kontekście kompleksowego projektu czy inicjatywy politycznej, obejmującej reformę całego obszaru jednego z rodzajów polityki unijnej. Oczekiwania wobec polskiej prezydencji sprowadzały się zatem do pogłębienia kwestii związanych z unijną polityką energetyczną oraz podkreślenia potrzeby zapewnienia większej spójności europejskiego stanowiska w kwestiach relacji energetycznych z zewnętrznymi partnerami. Innymi słowy, polska prezydencja stanowiła historyczną szansę postępu na rzecz uwspólnotowienia polityki energetycznej Unii. Dlatego wśród priorytetów polskiej prezydencji określonych przez Radę Ministrów, polskie starania zmierzały do wzmocnienia zewnętrznej polityki energetycznej m.in. poprzez zorganizowanie debaty nad kierunkami jej rozwoju w najbliższych latach. W zakresie wewnętrznej polityki energetycznej prezydencja dążyła do postępu nad pakietem infrastrukturalnym i aktami dotyczącymi efektywności energetycznej.

W efekcie Polska stała się promotorem wielu inicjatyw przeprowadzonych w trakcie prezydencji. Pogłębienie współpracy w obszarze energetycznym objęło zapewnienie postępu w dwóch wymiarach:

- wewnętrznym – poprzez dokończenie budowy wspólnego rynku energetycznego, co wymaga m.in. liberalizacji i ujednolicenia przepisów prawnych, stworzenia transeuropejskiej sieci infrastruktury przesyłowej gazu i energii elektrycznej czy regionalnych giełd obrotu energią,
- zewnętrznym – obejmującym m.in. stworzenie zasad reprezentacji UE, ustanowienie mechanizmu wspólnych zakupów surowców energetycznych przez kilka państw członkowskich, negocjowanie umów o dostawy surowców przez KE w imieniu państw, wzmocnienie kompetencji Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – ACER, tak by uzyskała kompetencje kontroli transakcji z partnerami spoza UE, czy wreszcie opracowane i wdrożenie zasad partnerstwa z Rosją.

Jednym z ważniejszych wyzwań, z jakimi Polska musiała się zmierzyć, było pozyskanie dyplomatycznego poparcia dla przedkładanych projektów rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo energetyczne państw członkowskich UE i Wspólnoty jako całości. Oznacza to przełamanie oporu lub pozyskanie niektórych państw do przyjęcia rozwiązań sprzyjających większemu uwspólnotowieniu sektora energetycznego. Postęp w kierunku uwspólnotowienia sektora energetycznego państw członkowskich UE jest nie tylko oczekiwany na poziomie krajowym, ale także europejskim, wśród pozostałych krajów unii.

Wśród celów polskiej prezydencji określonych w *Programie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2011 r.*, znajdują się m.in.³:

- zdefiniowanie i pogłębienie zewnętrznej polityki energetycznej UE i wypracowanie rekomendacji dla nowej strategii energetycznej na kolejną dekadę,
- stworzenie mechanizmów monitorowania stanu bezpieczeństwa energetycznego w wymiarze wspólnoty i rozwijanie mechanizmów współpracy efektywności komunikacji państw członkowskich w sytuacjach kryzysowych,
- postęp w sprawie pakietu infrastrukturalnego.

Szczególnym priorytetem polskiej prezydencji było wniesienie istotnego wkładu w zdefiniowanie zewnętrznej polityki energetycznej UE i wzmocnienie tego obszaru współpracy państw członkowskich UE.

Realizacja priorytetów polskiej prezydencji w obszarze energetyki

W trakcie prezydencji przeprowadzona została seria debat na temat obecnych rozwiązań i nowych kierunków działania Unii Europejskiej w zakresie rynku energii, których efektem jest wypracowanie rekomendacji dla RUE i RE. W ten sposób Polska prezydencja istotnie wpłynęła na ukierunkowanie rozwoju współpracy UE w ramach wewnętrznej i zewnętrznej polityki energetycznej.

³ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

Przyjęte przez Radę Europejską w dniach 8–9 grudnia 2011 r. wnioski do realizacji dla przyszłych prezydencji i instytucji UE, poprzedzone zostały licznymi inicjatywami, w szczególności spotkaniem Rady ds. Energii, z 25 listopada 2011 r.⁴ W trakcie posiedzenia omawiane były aktualne sprawy znajdujące się w agendzie Rady UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii – Energia. Najważniejsze spotkania wysokiego szczebla oraz wydarzenia towarzyszące poświęcone priorytetom prezydencji w obszarze energetyki, zostały omówione poniżej.

Nieformalne spotkanie wiceministrów ds. energii

14 lipca 2011 r. w Bełchatowie odbyło się nieformalne spotkanie wiceministrów ds. energii. Omawiano zagadnienia dotyczące innowacyjnych technologii niskoemisyjnych oraz możliwości ich wsparcia. Wypracowane przez ministrów uzgodnienia w zakresie niskoemisyjności powinny zostać uwzględnione przez KE w przyszłych działaniach. Z punktu widzenia Polski, której gospodarka w dominującym stopniu oparta jest na technologiach węglowych, dyskusja nad kształtem i założeniami polityki dekarbonizacji są kluczowe. Polska zmierzała w trakcie szczytu w Bełchatowie do uwzględnienia w planach KE (Energy Road map 2050) zróżnicowanej sytuacji energetycznej państw członkowskich⁵.

Posiedzenie Rady UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii

Odbyło się w dniach 19–20 września 2011 r. we Wrocławiu⁶. W spotkaniu uczestniczył Komisarz ds. Energii Günter Oettinger, a także ministrowie Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (EFTA) i po raz pierwszy w historii ministrowie ds. energii Państw Wspólnoty Energetycznej. Przedmiotem rozmów był kierunek rozwoju zewnętrznej polityki energetycznej w najbliższych latach, wzmacniający głos UE w globalnym dialogu energetycznym. Polska prezydencja podkreślała, że Unia Europejska musi znaleźć sposób na pogodzenie wspólnotowej polityki energetycznej z narodowymi priorytetami w tej dziedzinie⁷.

Polskie starania artykułowały potrzebę ochrony gospodarek narodowych wobec polityki ograniczania emisji CO₂ i wypracowanie optymalnych rozwiązań energetyczno-klimatycznych, które zaakceptują wszystkie kraje członkowskie⁸.

⁴ *Rada UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii – Energia (TTE-Energy)*, www.pl2011.eu/presidency_calendar?date_filter_event.

⁵ Polska gospodarka jest ponad 2,5-krotnie bardziej energochłonna niż krajów EU-15.

⁶ *Nieformalna Rada UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii – Energia*, www.pl2011.eu/content/nieformalna-rada-ue-ds-transportu-telekomunikacji-i-energii-energia [22.09.2011].

⁷ *Polska prezydencja w UE*, URE, www.prezydencja.ure.gov.pl/porta/ue/38/81/Realizacja_priorytetow_Polskiej_prezydencji_w_obszarze_energetyki.html [09.01.2012].

⁸ W przyjętym przez Radę Europejską w trakcie szczytu w dniach 11–12 grudnia 2008 r., pakiecie energetyczno-klimatycznym, Komisja Europejska (KE) postawiła przed państwami w perspektywie 2020 r., wygórowane cele, potocznie określane mianem „3 x 20”:¹ zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 20% wobec roku 1990, 2) racjonalizację wykorzystania energii i w konsekwencji ograniczenie jej zużycia o 20%, 3) zwiększenie udziału energii produkowanej z OZE (z 8,5%) do 20% całkowitego zużycia energii w UE, 4) osiągnięcie 10% udziału biopaliw w sprzedaży paliw transportowych.

Uregulowania w dziedzinie energii i klimatu podjęte przez Unię Europejską opierają się na stworzonym europejskim systemie handlu emisjami EU ETS (*European Union Emissions Trading System*), zaś Polska jest jednym z największych konsumentów węgla i w konsekwencji emitentem GHG (286 mln ton CO₂ rocznie, z czego 53% pochodzi z produkcji prądu i ciepła). Toteż polityka energetyczno-klimatyczna UE stwarza dla polskiego sektora energetycznego znaczące obciążenie⁹.

W trakcie spotkania polska prezydencja zabiegała o uznanie roli węgla w bilansie energetycznym, niektórych krajów członkowskich. Wysiłki polskiej prezydencji stanowiły próbę przekonania UE do indywidualnego podejścia w kreśleniu wizji gospodarki niskoemisyjnej, łącząc cel ochrony środowiska naturalnego z uwarunkowaniami gospodarczymi państw członkowskich.

Na spotkaniu zarekomendowano potrzebę konsultacji pomiędzy państwami członkowskimi przy podejmowaniu decyzji, które mogą znacznie wpłynąć na *energy mix* UE lub moce wytwórcze w jednym lub kilku państwach członkowskich (Komisja Europejska powołała grupę koordynującą (*Electricity Coordination Group*), której zadaniem jest monitorowanie sytuacji na europejskim rynku energii i w skład której wchodzi, obok KE, przedstawiciele rządów i regulatorów z krajów UE¹⁰.

Szczyt Partnerstwa Wschodniego

Odbył się 29–30 września 2011 r. Uczestnicy przyjęli wspólną deklarację, wzywającą do wzmocnienia partnerstwa energetycznego w obliczu wzrastającej współzależności energetycznej¹¹. Przyjęto też zobowiązanie na rzecz otwartej polityki w obszarach bezpieczeństwa energetycznego oraz przesyłu i dostaw energii, podjęto decyzję o kontynuacji działań na rzecz integracji rynków energetycznych, w tym w drodze objęcia zainteresowanych krajów Partnerstwa Wschodniego traktatem o wspólnocie energetycznej. Uczestnicy szczytu uzgodnili także działania na rzecz wzmocnienia długofalowego bezpieczeństwa energetycznego, w tym współpracy w zakresie stabilizacji i bezpieczeństwa dostaw i przesyłu energii, bezpieczeństwa jądrowego, konkurencyjnych rynków energetycznych, a także rozwoju infrastruktury z zachowaniem zgodności z rynkowymi zasadami podnoszenia efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Międzynarodowa konferencja energetyczna w Krakowie

Na konferencji, w dniach 10–11 października 2011 r., polska delegacja wskazała, że w pełni zintegrowany rynek europejski będzie skutecznym narzędziem realizacji wspólnej polityki energetycznej, podkreślając konieczność zintensyfikowania

⁹ Przez lata wysoki udział paliw stałych w krajowym bilansie energetycznym zapewniał dużą samowystarczalność energetyczną kraju, a Polska zachowywała bardzo niski wskaźnik zależności energetycznej od importu źródeł energii tzw. *import dependence*.

¹⁰ *Polska prezydencja w UE, URE...*

¹¹ *Deklaracja warszawskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego*, www.pl2011.eu/content/wspolna-deklaracja-warszawskiego-szczytu-partnerstwa-wschodniego.

nakładów inwestycyjnych w infrastrukturę gazową, zwiększenie wydobycia oraz tworzenie sprzyjających warunków prawnych. Zaznaczono też kluczową rolę regulatorów i agencji ACER w realizacji zadań z III pakietu oraz nowych regulacji mających na celu przyspieszanie budowy wspólnotowego rynku (REMIT i EIP – Energy Infrastructure Package). Podkreślono potrzebę zwiększenia własnego wydobycia surowców energetycznych (w tym tzw. gazu z łupków), co pozwoliłoby uniknąć ograniczenia ogromnych wydatków na import surowców i zmniejszyło zależność od dostawców zewnętrznych¹². Komisarz ds. energii Guenther Oettinger podkreślał konieczność integracji infrastrukturalnej rynków regionalnych, zauważając, że niektóre rynki mają tylko jedno połączenie z pozostałą infrastrukturą. Zadeklarował działania KE na rzecz rozbudowy sieci przesyłowej energii elektrycznej i gazu, aby stała się ona tak samo dostępna, jak sieć drogowa czy telekomunikacyjna. W trakcie polskiej prezydencji w październiku 2011 r. KE ogłosiła projekt nowego funduszu infrastrukturalnego *Connecting Europe Facility* (CEF) w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. KE planuje przeznaczanie 9,1 mld euro, na projekty integrujące rynek energii w UE (tzw. autostrady energetyczne). Polska skorzysta aż z pięciu na osiem projektów energetycznych (połączeń gazowych i elektroenergetycznych), w tym m.in. z projektu korytarza gazowego Północ–Południe¹³.

Uczestnicy odnieśli się też do nowych uregulowań prawnych na rynku energii (m.in. rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości rynku energii REMIT), jako niezbędnego elementu implementacji IEM¹⁴. Dyskutowano także o docelowym kształcie wspólnotowego rynku gazu i energii elektrycznej (funkcjonowaniu rynków hurtowych, sieci połączeń pomiędzy rynkami, rozwoju infrastruktury przesyłowej i interkonektorów, zapewnieniu bezpieczeństwa i dywersyfikacji dostaw energii)¹⁵.

Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE)

Otrzymała się 24 listopada 2011 r. w Brukseli. Spotkanie ministrów ds. energii krajów członkowskich w formie Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii, w części energetycznej było najważniejszym tego typu wydarzeniem w omawianym sektorze. Decyzje w sprawie zewnętrznej polityki energetycznej były odzwierciedleniem

¹² *Polska prezydencja popchnie do przodu prace nad pakietem energetycznym*, „Forsal”, www.forsal.pl/artykuly/555270,polska_prezydencja_popchnie_do_przodu_prace_nad_pakiem_energetycznym.html [10.10.2011].

¹³ *Polska skorzysta aż z pięciu na osiem projektów energetycznych*, PAP, 17.10.2011.

¹⁴ REMIT (Regulation on Energy Market Integrity and Transparency) – rozporządzenie w sprawie integralności rynku energii i przejrzystości, które w perspektywie działań ACER oznacza m.in. stały kontakt z władzami regulacyjnymi krajów UE.

¹⁵ *Konkurencyjny i zintegrowany rynek jako gwarant bezpieczeństwa energetycznego UE*, URE, www.prezydencja.ure.gov.pl/portal/ue/42/83/Konkurencyjny_i_zintegrowany_rynek_jako_gwarant_bezpieczenstwa_energetycznego_UE.html.

głównego priorytetu polskiej prezydencji w tym obszarze. Rada zaaprobowwała wzmocnienie zewnętrznej polityki energetycznej UE poprzez m.in. zdefiniowanie zasad rynkowych w relacjach zewnętrznych¹⁶. Przyjęła także kluczowe projekty infrastrukturalne umożliwiające dostawy surowców spoza UE oraz zasady współpracy państw członkowskich na forach międzynarodowych (MAE, IRENA)¹⁷.

Rada przyjęła również projekt dyrektywy o efektywności energetycznej zawierający – zgodnie z polskimi działaniami – formułę elastyczności mechanizmów i środków dojścia do celów określonych przez Komisję Europejską (o 20% do 2020 r.). Projekt stanowi podstawę dla prezydencji duńskiej do osiągnięcia porozumienia międzyinstytucjonalnego z Parlamentem Europejskim. Ministrowie ds. energii omówili także nowe rozporządzenie w sprawie transeuropejskiej infrastruktury przesyłowej, co powinno zapewnić korzystne warunki jej rozbudowy oraz pozytywnie wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa dostaw, usprawnić przejście do gospodarki niskoemisyjnej, a także pozwolić na sfinalizowanie tworzenia wewnętrznego rynku energii (projekt rozporządzenia zawiera m.in. propozycje działań na rzecz skrócenia czasu wydawania pozwoleń, mechanizmu podziału kosztów związanych z realizacją transgranicznych projektów oraz stworzenia zachęt inwestycyjnych)¹⁸.

Ważnym efektem zabiegów polskiej prezydencji było także porozumienie państw członkowskich, narodowych organów regulacyjnych oraz operatorów systemów przesyłowych, a na szczęblu UE agencji regulatorów ACER, ENTSO i Komisji Europejskiej, zbliżające UE do zakończenia budowy jednolitego rynku energii w 2014 r. Zakłada się zharmonizowanie przepisów dotyczących rynków i sieci, promowanie inicjatyw regionalnych i regionalną integrację rynków, a także wdrożenie nowych unormowań dotyczących rynku wewnętrznego¹⁹. Dodatkowo w październiku 2011 r. przyjęto (weszło w życie 28 grudnia 2011 r.) rozporządzenie w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (REMIT).

Konferencja Strategic Energy Technology Plan

Otrzymała się 28–29 listopada 2011 r. w Warszawie, zaś jej efektem było przyjęcie deklaracji warszawskiej, zawierającej rekomendacje w sprawie osiągnięcia siedmiu inicjatyw w dziedzinie innowacyjnych, efektywnych i przyjaznych środowisku technologii energetycznych (*Strategic Energy Plan*, SET-Plan). Środkiem ich osiągnięcia ma być zapewnienie stabilnego finansowania działań określonych w deklaracji przez współpracę UE i jej państw członkowskich z instytucjami finansowymi, takimi jak Europejski Bank Inwestycyjny (European Investment Bank)²⁰.

¹⁶ *Najważniejsze rezultaty prac prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, www.pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/osiagniecia_pl_prez.pdf [22.12.2011].

¹⁷ *Polska prezydencja w UE*, URE...

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

Konferencja ONZ w sprawie zmian klimatu (COP-17)

Odbyła się w dniach 28 listopada–9 grudnia 2011 r. w Durbanie. Założenia przyjęte pod koniec konferencji stanowią duży sukces zarówno całej UE, jak i polskiej prezydencji, która w ramach sprawowania przewodnictwa kierowała międzyresortowymi pracami związanymi z koordynacją stanowiska UE i następnie prezentowała je na forum globalnym²¹. Rada UE ds. Środowiska zatwierdziła wspólne stanowisko w postaci konkluzji Rady, przy dużym zaangażowaniu polskiej prezydencji, która pełniła główną rolę w procesie negocjacyjnym w imieniu UE. Ponad 190 krajów, które podpisały Konwencję klimatyczną ONZ, zgodziło się na plan dojścia do nowego globalnego porozumienia o ochronie klimatu, poprzez przyjęcie do 2015 r. nowego wiążącego porozumienia obejmującego wszystkie kraje (obowiązującego po 2020 r.)²². W ten sposób wysiłki na rzecz ochrony klimatu i ograniczania emisji będą podejmowały, oprócz UE, pozostałe kraje rozwinięte i rozwijające się, przede wszystkim główni emitenci zanieczyszczeń do środowiska: Chiny, Indie i Brazylia²³. Powstanie także tzw. zielony fundusz klimatyczny, który finansował będzie projekty dotyczące redukcji emisji CO₂ i adaptacji do zmian klimatu. Niemcy i Dania zgodziły się przekazać łącznie ponad 50 mln euro na uruchomienie funduszu. Inne decyzje to utworzenie systemu zarządzania emisjami w leśnictwie²⁴. Rozwiązanie to stwarza dodatkowe możliwości włączenia polskiego leśnictwa w handel emisjami, co pozytywnie zwiększy krajowy bilans CO₂.

Ocena polskiej prezydencji w sektorze energetycznym

Polska przez prezydencję w Radzie UE zyskała historyczną szansę na kreowanie kierunku polityki UE w sektorze energii. Należy stwierdzić, że polskie postulaty i wysiłki były zgodne z interesem krajowym, ale równocześnie wpisywały się w interes bezpieczeństwa energetycznego całej Unii. Polska aktywnie zainicjowała dyskusje w zakresie zniesienia wewnętrznych barier dla stworzenia wspólnego rynku energetycznego, w tym nowych rozwiązań legislacyjnych i pozalegisłacyjnych, które pozwoliłyby zachować konkurencyjność europejskiego sektora energetycznego (m.in. nad rozporządzeniem o integralności i transparentności rynku energii).

Polska prezydencja wniosła wkład w zdefiniowanie zewnętrznej polityki energetycznej UE przez przeprowadzenie serii debat nad sposobami rozwoju tej polityki w najbliższych latach oraz mechanizmami, które pomogłyby wzmocnić

²¹ *Ibidem*.

²² *Sukces konferencji klimatycznej w Durbanie*, 11.12.2011, www.pl2011.eu/content/sukces-konferencji-klimatycznej-w-durbanie.

²³ *Sukces konferencji klimatycznej w Durbanie*, „Nowa Energia”, 12.12.2011, www.nowa-energia.com.pl/2011/12/12/sukces-konferencji-klimatycznej-w-durbanie.

²⁴ *Przełom na szczycie klimatycznym ONZ – kontynuacja protokołu z Kioto, w przyszłości zobowiązania dla wszystkich*, Ministerstwo Środowiska, www.mos.gov.pl/artukul/7_17526.html [09.12.2011].

głos UE w globalnym dialogu energetycznym. W zakresie bezpieczeństwa energetycznego udało się wzmocnić zewnętrzny wymiar energetycznego dialogu UE przez:

- wzmocnienie koordynacji zewnętrznego wymiaru europejskiej polityki energetycznej oraz wyraźne wskazanie instrumentów i struktur jej realizacji,
- wzmocnienie systemu koordynacji, m.in. w odniesieniu do przygotowania wspólnych stanowisk państw członkowskich,
- uzgodnienie katalogu organizacji międzynarodowych, w ramach których UE będzie dążyła do prezentowania spójnego stanowiska,
- zapewnienie postępu w pracach na projektem dyrektywy dotyczącej efektywności energetycznej²⁵.

W przyjętych w Brukseli konkluzjach Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 r. w zakresie energetyki, polska prezydencja wyznaczyła kierunek dalszego rozwoju polityki energetycznej zapewniając istotne postępy w realizacji wytycznych określonych w lutym 2011 r. przez Radę Europejską w sprawie sfinalizowania tworzenia rynku wewnętrznego do 2014 r. Zwiększono efektywność energetyczną i zdecydowano o rozwoju infrastruktury oraz zapewnieniu spójności w stosunkach zewnętrznych UE. Rada Europejska przyjęła uzgodnienie dotyczące połączeń międzysystemowych północ–południe w Europie Środkowo-Wschodniej. Odnotowała też konieczność kontynuowania działań w zakresie²⁶:

- wdrożenia przez państwa członkowskie przepisów dotyczących rynku wewnętrznego,
- zapewnienia, by żadne państwo członkowskie UE nie pozostawało poza europejskimi sieciami gazowymi i energetycznymi po roku 2015 r., oraz stanęło w obliczu zagrożenia swojego bezpieczeństwa energetycznego w wyniku braku odpowiednich połączeń,
- przyjęcia porozumienia odnośnie efektywności energetycznej, zapewniające elastyczne osiągnięcie celu 20% do 2020 r.,
- przyjęcia porozumienia odnośnie do infrastruktury energetycznej,
- realizacji konkluzji Rady z 24 listopada 2011 r. w sprawie wzmocnienia spójności i koordynacji zewnętrznej polityki energetycznej UE, przy zapewnieniu m.in., że umowy z kluczowymi krajami dostawcami i krajami tranzytu są w pełni zgodne z unijnymi przepisami dotyczącymi rynku wewnętrznego,
- porozumienia odnośnie strategii niskoemisyjnej i planu działań do roku 2050.

Dodatkowo wzmocniono system bezpieczeństwa elektrowni jądrowych w UE przez zobowiązanie oceny stanu instalacji jądrowych w UE i złożenia na tej podstawie sprawozdania. W tym kontekście Rada Europejska wezwała do:

²⁵ Prezydencja w Radzie UE. *Bilans polskich doświadczeń*, Ministerstwo Gospodarki, www.mg.gov.pl/files/upload/15250/Prezentacja_PrezydencjawRadzieUEBilanspolskichdowiadcze.pdf [11.01.2012].

²⁶ Rada Europejska 9 grudnia 2011 r., Konkluzje, Bruksela, 25 stycznia 2012 r. (27.01) EUCO 139/1/11 REV1, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126721.pdf.

- pełnego i terminowego wdrożenia dyrektywy dotyczącej bezpieczeństwa jądrowego oraz dyrektywy w sprawie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi,
- dalszego priorytetowego traktowania kwestii kompleksowego przeglądu bezpieczeństwa jądrowego i przedstawienia końcowego sprawozdania na temat testów wytrzymałościowych do czerwca 2012 r.,
- wzmoczonych wysiłków na rzecz pełnego włączenia wszystkich krajów sąsiadujących z UE do działań w ramach testów wytrzymałościowych dotyczących bezpieczeństwa i na rzecz poprawy ram bezpieczeństwa jądrowego zarówno w UE, jak i na arenie międzynarodowej,
- dalszych prac nad środkami ochrony instalacji jądrowych w UE i jej sąsiedztwie oraz przedstawienia końcowego sprawozdania do czerwca 2012 r.²⁷

Za porażkę należy uznać fakt, przyjęcia przez KE pod koniec polskiej prezydencji w połowie grudnia 2011 r. dokumentu „Energy Roadmap 2050”. Zakłada on całkowite ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (GHG do 80–95%) i CO₂ (86–88%) poniżej poziomu z 1990 r. w 2050 r.²⁸ Plany KE dążą do całkowitego odejścia od węgla w perspektywie 2050 r., w produkcji energii w Europie, co ma przynieść niemal zupełny brak emisji CO₂ w tym sektorze (96–99% poniżej roku 1990). W 2050 r., emisja CO₂ z produkcji energii elektrycznej i ciepła spadnie prawie o 70% w stosunku do 1990 r.

Według Komisji, dekarbonizacja gospodarki (przez zwiększenie wykorzystania OZE i energetyki jądrowej) ma być receptą na uniezależnienie się od importu surowców energetycznych spoza Unii, a także impulsem pobudzającym innowacyjność i tworzenie miejsc ekopracy, a także unowocześnienie gospodarek krajów członkowskich. Wiele państw Europy Zachodniej opowiada się za rozwojem przemysłu „zielonej gospodarki”, a tym samym bardziej ambitną polityką klimatyczną UE. Ochrona środowiska cieszy się bowiem dużym poparciem społecznym, legitymizując głębszą integrację unii w tym sektorze.

Jednak z punktu widzenia Polski odejście od węgla spowoduje drastyczną podwyżkę cen energii²⁹. Według prognozy Banku Światowego, realizacja europejskiego pakietu klimatyczno-energetycznego kosztować będzie polską gospodarkę utratę 1,4% PKB rocznie do 2020 r., przy wskaźniku średnio 0,55% dla UE. Wzrost kosztów produkcji oraz cen energii może doprowadzić do zjawiska *carbon leakage*, czyli migracji przemysłu poza obszar objęty restrykcjami europejskiej polityki klimatycznej, np. na Ukrainę (zagrożenie dotyczy m.in. produkcji stali, aluminium,

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Commission staff working document Impact assessment accompanying document to the communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, Brussels, 08.03.2011.

²⁹ Unijna polityka klimatyczna niebezpieczna dla polskiej gospodarki, Krajowa Izba Gospodarcza, www.kig.pl/informacje-prasowe/2484-unijna-polityka-klimatyczna-niebezpieczna-dla-polskiej-gospodarki-.html [29.06.2011].

przemysłu chemicznego, budowlanego), a w najczarniejszym scenariuszu nawet doprowadzić do likwidacji niektórych branż. Spadek PKB, ucieczka przemysłu będzie z kolei nieść poważne skutki społeczno-gospodarcze, w szczególności wzrost bezrobocia.

Znalezienie sposobów wyjścia (*opting out*) dla państw członkowskich UE, opartych na technologiach węglowych, przy zachowaniu postulowanych celów, m.in. ograniczenie emisji CO₂ o 20%, byłoby niewątpliwym osiągnięciem polskiej prezydencji. Dokument „Energy Roadmap 2050” jest wyłącznie propozycją dotyczącą przebudowy europejskiego sektora energetycznego, która poddana została dyskusji przez państwa członkowskie. Na początku marca 2012 r., w trakcie prezydencji duńskiej, podczas spotkania unijnych ministrów środowiska w Brukseli, Polska zawetowała unijny plan walki ze zmianami klimatycznymi, przewidujący redukcję emisji dwutlenku węgla o 80% do 2050 r.³⁰ Polska argumentowała, że Wspólnota nie może brać na siebie jeszcze większych zobowiązań, bo jest na to za wcześnie i postulowała, aby UE zaczekała na zakończenie światowych negocjacji klimatycznych (w 2015 r.) tak, by zobaczyć jakie stanowisko przyjmą najwięksi emitenci – Stany Zjednoczone, Chiny i Rosja³¹. Unijna Komisarz ds. klimatu Connie Hedegaard oświadczyła, że przejście do gospodarki niskoemisyjnej będzie kontynuowane przez 26 państw UE, wzywających KE do dalszej pracy w tym celu. Polskie odosobnione weto w sprawie tzw. milowych kroków na drodze do redukcji CO₂ w UE do 2050 r., nie powstrzyma Europy przed dekarbonizacją gospodarek³². Taka kolejność zdarzeń świadczy o małym zaangażowaniu polskiej prezydencji we współpracy z KE i małym wpływie na prace w Komisji. Prezydencja reprezentuje bowiem Radę UE wobec instytucji UE, w szczególności wobec Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Zadanie to wymaga przede wszystkim biegłości proceduralnej i elastyczności politycznej.

Nie udało się także pozyskać partnerów europejskich do wsparcia poszukiwań i wydobywania gazu niekonwencjonalnego w Europie. W świetle polityki klimatyczno-energetycznej UE, gaz łupkowy mógłby pełnić rolę „pomostową” w procesie przejścia do gospodarek niskoemisyjnych z równoległym rozwojem odnawialnych źródeł energii (OZE). Rosnące lobby ekologiczne skutecznie wywiera jednak presję na ośrodki decyzyjne, determinując kształt polityki energetycznej UE. Działania legislacyjne komisji ds. środowiska w PE obejmujące środowiskowe regulacje wspólnotowe, mogą znacznie podwyższyć koszty i obniżyć konkurencyjność cenową gazu łupkowego w stosunku do importu tego surowca z Rosji,

³⁰ Prezydencja duńska, choć należy do trójki 18-miesięcznej prezydencji rotacyjnej (Polska, Dania, Cypr), dąży do tego, by mówić wspólnym głosem jednej UE, jednak trudno nie zauważyć, że kraj ten jest liderem w sektorze tzw. zielonych technologii, m.in. paneli fotowoltaicznych i turbin do wiatraków, co determinowało duńskie działania w sprawie przyjęcia dokumentu.

³¹ A. Jaryczewski, *Polskie weto dla redukcji CO₂*, Polskie Radio, www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/563095,Polskie-weto-dla-redukcji-CO2 [09.03.2012].

³² *Komisarz ds. klimatu zapowiada, że ominie polskie weto*, www.wyborcza.biz/biznes/1,100896,11320311,Komisarz_ds_klimatu_zapowiada_ze_ominie_polskie.html [10.03.2012].

a w konsekwencji wpłynąć na ograniczenie jego wydobycia w UE. Polskiej prezydencji nie udało się także określić miejsca polityki energetycznej w odniesieniu do zadań polityki spójności, tzn. zdefiniować, w jakim stopniu planowany zakres interwencji funduszy w latach 2014–2020 będzie współfinansował projekty dotyczące bezpieczeństwa energetycznego.

Podsumowanie

W zakresie logistycznym i organizacyjnym polska prezydencja odniosła sukces. Polska dobrze poradziła sobie w zakresie sprawności organizacyjnej i technicznego przygotowania przebiegu prezydencji. W zakresie merytorycznym nie była przełomowa, ale stanowiła ważny krok w kierunku pogłębienia współpracy ponadnarodowej w sektorze energetycznym. Ambitny katalog inicjatyw zapewniających postęp w budowie wspólnej wewnętrznej polityki energetycznej został częściowo zrealizowany. Zgodnie z oczekiwaniami, przygotowano fundament pod budowę mechanizmów zewnętrznej polityki energetycznej UE. Propozycje obejmowały skoordynowanie działań wszystkich instytucji unijnych, co pozwoliłoby unii w przyszłości skuteczniej podejmować decyzje w dziedzinie zewnętrznej polityki energetycznej. W ten sposób polska prezydencja w sektorze energetycznym nakreśliła cele długoterminowe i zainicjowała głębszą dyskusję nad dokończeniem budowy wspólnego rynku energetycznego oraz stworzeniem mechanizmów konsultacji zewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa energetycznego.

Bilans działań i inicjatyw dotyczących zewnętrznego wymiaru unijnej polityki energetycznej, podjętych w czasie prezydencji jest duży. Przyjęcie przez kraje UE zasad koordynacji współpracy energetycznej to duże osiągnięcie polskiej prezydencji, które pozwoli na zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii w Europie. Sukcesem prezydencji jest przekonanie partnerów europejskich do poparcia rozwoju mechanizmów solidarności energetycznej (stworzenie nowej dyrektywy *Energy Efficiency and Services Directive*, ESD) oraz wypracowanie zasad wczesnego ostrzegania na wypadek kryzysu. Prezydencja zaproponowała mechanizm monitorowania stanu bezpieczeństwa energetycznego UE, wzmocnienie kompetencji ACER i konieczność budowy istniejących połączeń międzysystemowych, czy stworzenie tzw. kodeksów sieci. Przyjęcie przez KE pakietu infrastrukturalnego oznacza zapewnienie finansowania strategicznych projektów połączeń energetycznych.

Zapewnienie koordynacji pozwoli na stworzenie swego rodzaju mechanizmu regulacji polityki energetycznej poszczególnych państw członkowskich i zbliżenie strategii narodowych w tym obszarze. Ograniczy to sytuacje, w których strategie te były konkurencyjne względem siebie ze względu na rozbieżności interesów poszczególnych państw i narodowych operatorów energetycznych. Nie udało się też uzyskać wsparcia UE na rzecz upowszechnienia technologii wydobycia gazu ziemnego metodami niekonwencjonalnymi (technologii *horizontal drilling* i złóż tzw.

shale gas). Uzyskanie wsparcia dla rozwoju technologii wydobycia gazu z łupków stanowiłoby potwierdzenie europejskiej solidarności energetycznej gwarantującej rozwój naszego kraju i bezpieczeństwo energetyczne Europy.

Kryzys euro i Arabska Wiosna zepchnęły w cień priorytety polskiej prezydencji UE, takie jak Partnerstwo Wschodnie. Z punktu widzenia narodowych interesów, polska prezydencja nieumiejętnie wpisała oczekiwania w kwestiach związanych z klimatycznym aspektem polityki energetycznej. Przyjęcie dokumentu „Energy Roadmap 2050” pod koniec polskiej prezydencji należy uznać za fiasko. Przyjęcie dokumentu świadczy o braku skuteczności polskiej prezydencji, której nie udało się w planach KE w ramach procesu dekarbonizacji zrównoważyć sposobów wytwarzania energii uwzględniających udział źródeł paliw węglowych. Widać, że prezydencja nie miała pomysłu, jak poradzić sobie z naciskiem UE na odejścia od węgla w sektorze wytwarzania ciepła i elektroenergetycznym. Przyjęcie przez KE strategii „Energy Roadmap 2050” zmusza Polskę do zastąpienia węgla niskoemisyjnymi źródłami energii, co oznaczać będzie kosztowne inwestycje w technologie OZE lub energetyką jądrową. W praktyce oznacza to, że ceny energii elektrycznej w Polsce prawdopodobnie wzrosną o kilkanaście do kilkudziesięciu procent pod koniec obecnej dekady. Za sukces należy uznać natomiast wynegocjowanie globalnego porozumienia w sprawie ochrony klimatu w Durbanie.

Polskie władze podjęły starania wytyczenia ram perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Utrzymanie przygotowanych podstaw ram finansowych w trakcie kolejnych prezydencji w ramach grupy trio, uwzględniające przeznaczenie części środków na modernizację sektora energetyki, dopełniłoby sukces prezydencji tym zakresie. W tych staraniach należy eksponować m.in. argument, finansowanie połączeń infrastrukturalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz inwestycje w niekonwencjonalne technologie wydobycia węglowodorów, w tym tzw. gazu z łupków, znacząco obniżą zależność UE od importu paliw i poprawią bezpieczeństwo energetyczne unii.

Abstract

The Balance of the Polish Presidency in the Energy Security Field

The first Polish EU Presidency can be evaluated as moderately successful. The Presidency has contributed to deepen cooperation in the energy sector and was very successful from organizational and logistics perspective. Priorities in the energy sector included an ambitious catalog of measures, in particular within the external dimension of the EU energy policy. The Polish Presidency outlined long term objectives in the energy sector and initiated a deeper discussion of the completion of common energy market building. Progress and better coordination of Member States' energy policies will increase energy security of the EU. From the point of view of national interests, as a failure can be recognized adoption by the European Commission *Energy Roadmap 2050* document at the end of the Polish presidency as well as not convincing the Commission to find a more flexible options for solving problem of reaching a low carbon economy with respect to circumstances of member countries, with a high degree of carbonization of their economies.